



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 30 listopada 2016 r.

Poz. 7391

WYROK NR IV SA/PO 371/16
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 28 września 2016 r.

w sprawie nadania statutu Szpitalowi Powiatowemu imienia prof. Romana Drewsa w Chodzieży

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 371/16

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 września 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Ewa Kręcichwost-Durchowska

Sędziowie WSA Anna Jarosz (spr.)

WSA Maciej Busz

Protokolant st. sekr. sąd. Laura Szukała

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 września 2016 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Poznaniu

na uchwałę Rady Powiatu Chodzieskiego

z dnia 29 czerwca 2012 r. nr XVII/132/2012

w przedmiocie nadania statutu Szpitalowi Powiatowemu imienia prof. Romana Drewsa w Chodzieży

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały

Sygn. akt IV SA/Po 371/16

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 25 marca 2016r. Prokurator Okręgowy w Poznaniu złożył skargę na uchwałę nr XVII/132/2012 Rady Powiatu Chodzieskiego z dnia 29 czerwca 2012r. w sprawie nadania statutu Szpitalowi Powiatowemu im. prof. Romana Drewsa (zwaną dalej "zaskarżoną uchwałą") wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości.

Prokurator zarzucił zaskarżonej uchwale istotne naruszenie prawa w szczególności przepisów art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. 2015, poz. 1445 - dalej u.s.p.) w związku z art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20.07.2000 r. o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2015r., poz. 1484 ze zm. - dalej u.o.a.n.) i art. 88 ust. 1 Konstytucji poprzez bezzasadne zaniechanie opublikowania tej uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, co spowodowało, że nie wiąże ona adresatów utworzonych w niej norm prawnych i nie wywołuje skutku prawnego.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wyjaśnił, że w § 4 zaskarżonej uchwały zapisano, iż „uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia” - tym samym przewidziano wejście jej w życie z dniem podjęcia, bez publicznego ogłoszenia. W ocenie Prokuratora uregulowanie takie nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa, bowiem jak podkreślił, uchwała określająca statut podmiotu leczniczego należy do kategorii aktów prawa miejscowego.

Przedstawiając argumentację przemawiającą za uznaniem statutu szpitala za akt prawa miejscowego Prokurator wskazał, że podstawą prawną zaskarżonej uchwały określającej statut podmiotu leczniczego jest art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654 z późn. zm.; obecnie: Dz. U. z 2013 r. poz. 217; - dalej u.d.l.), zgodnie z którym ustroj podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, a także inne sprawy dotyczące jego funkcjonowania nieuregulowane w ustawie określa statut. W związku z powyższym spełniony jest warunek istnienia podstawy prawnej w przepisach rangi ustawowej do wydania takiego aktu. Jak stanowi art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Zgodnie natomiast z art. 40 ust. 1 u.s.p., na podstawie tej ustawy oraz na podstawie upoważnień udzielonych w innych ustawach i w ich granicach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu. Na mocy zaś art. 42 ust. 4 u.d.l., statut nadaje podmiot tworzący, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej.

Podmiotem tworzącym Szpital Powiatowy im. prof. Romana Drewsa w Chodzieży jest samorząd powiatu chodzieskiego, a organem uprawnionym do wydawania aktów prawa miejscowego jest według art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.p. Rada Powiatu.

Jak wskazał Prokurator, choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania ewentualnego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnoszące się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców). Stanowią zatem prawo dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego bądź tylko przebywające na terenie jej działania (vide: wyrok NSA z dnia 5 lipca 2011 r., II OSK 674/11, wyrok NSA z 18.09.2012 r., II OSK 1848/12, wyrok NSA z dnia 12.09.2012 r., II OSK 1818/12). Przy czym Prokurator zaznaczył, że nie oznacza to jednak konieczności, by akty prawa miejscowego dotyczyły wszystkich mieszkańców jednostki terytorialnej, bowiem wystarczające będzie, gdy

zawarte w takim akcie normy o charakterze abstrakcyjno-generalnym będą skierowane do nieograniczonego kręgu adresatów.

Jak wskazał Prokurator zaskarżona uchwała została wydana na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 42 ust. 4 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 6 u.d.l., stosownie do której podmiot tworzący określi, w drodze statutu, organy i strukturę organizacyjną podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, w tym zadania, czas trwania kadencji i okoliczności odwołania członków rady społecznej, o której mowa w art. 48, przed upływem kadencji. Zdaniem Prokuratora zaskarżona uchwała ma charakter abstrakcyjny, czyli nie konsumujący się przez jednokrotne zastosowanie, a jej postanowienia odnoszą się do każdego kto jest zainteresowany działalnością, celem działania szpitala - ma zatem charakter generalny.

Ponadto zdaniem Prokuratora zaskarżona uchwała została wydana przez organ samorządu terytorialnego, co sprawia, że zaliczyć ją należy do aktów prawa miejscowego. Będąc aktem prawa miejscowego przedmiotowa uchwała winna zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a pomimo to jej § 4 przewiduje, że wchodzi w życie z dniem podjęcia. Skoro nie została ona ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym, uchybiono przy jej podjęciu wymogom formalnym.

Właściwe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, gdyż jest warunkiem jego wejścia w życie. Akt normatywny, który nie podlegał publikacji zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie wywołuje skutku prawnego.

Prokurator zaznaczył też, że przed wejściem w życie ustawy o działalności leczniczej statut publicznego zakładu opieki zdrowotnej uchwalany był przez radę społeczną zakładu, a organ który utworzył zakład uprawniony był tylko do zatwierdzenia statutu (art. 39 ust. 2 ustawy z 30.08.1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej). Tym samym, jako że statut był jedynie zatwierdzany przez organ założycielski nie można było uchwały zatwierdzającej statut zaliczać do kategorii aktów prawa miejscowego - statut był wydawany przez inny podmiot niż organ jednostki samorządu terytorialnego (bądź terenowy organ administracji rządowej). Charakter statutu zmienił się jednak, gdy ustawodawca kwestię jego uchwalenia przekazał podmiotowi tworzącemu w tym przypadku radzie powiatu.

W odpowiedzi na skargę Rada Powiatu Chodzieskiego wniosła o uwzględnienie skargi w całości, przyznając, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych uchwała w sprawie nadania statutu lub jego zmiany zakładowi opieki zdrowotnej, wydana na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 42 ust. 4 u.d.l. - jest aktem prawa miejscowego. Fakt ten implikuje konieczność ogłoszenia takiej uchwały w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym co nie zostało wykonane. Powoduje to, że skarg Prokuratora jest zasadna.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.; dalej p.p.s.a.) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze – w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

Przedmiotem tak rozumianej kontroli sądowoadministracyjnej jest w niniejszym postępowaniu uchwała nr XVII/132/2012 Rady Powiatu Chodzieskiego z dnia 29 czerwca 2012r. w sprawie nadania statutu

Szpitalowi Powiatowemu im. prof. Romana Drewsa w Chodzieży. W rozpoznawanej sprawie podstawową kwestią wymagającą rozstrzygnięcia, jest charakter prawny zaskarżonej uchwały podjętej przez Radę Powiatu na podstawie art. 42 ust. 4 u.d.l., a mianowicie, czy uchwała ta wykazuje cechy aktu prawa miejscowego.

Sąd w niniejszym składzie w pełni podziela stanowisko tutejszego Sądu wyrażone w wyroku z dnia 8 lipca 2015r. sygn. akt IV SA/Po 337/15, znajdujące dodatkowe oparcie w poglądzie wyrażonym w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1818/12 (ONSAiWSA 2013, nr 4, poz. 63), w myśl którego uchwała w sprawie nadania statutu (nadania mu nowego brzmienia) zakładowi opieki zdrowotnej, wydana na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 42 ust. 4 u.d.l., jest aktem prawa miejscowego (tak też m.in.: wyroki NSA z 18.09.2012 r., II OSK 1848/12 oraz z 10.10.2012 r., II OSK 1819/12, a także prawomocne wyroki WSA: z 05.04.2012 r., IV SA/Wr 81/12; z 06.12.2012 r., II SA/Go 928/12; z 03.12.2013 r., II SA/Ol 871/13; z 13.02.2014 r., II SA/Bk 855/13; z 10.12.2015r., IV SA/Po 686/15 – dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, w skrócie: "CBOSA"; podobnie w doktrynie: D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2015, s. 71; M. Dercz [w:] M. Dercz, T. Rek, Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz, Warszawa 2014, uw. 10 do art. 42). Również organ zgodził się z powyższym stanowiskiem.

W świetle ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych, o charakterze normatywnym uchwały (innego aktu) organu jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.) - odpowiednio: terenowego organu administracji rządowej) przesądza treść i związana z nią istota zawartych w danym akcie rozwiązań – rodzaj zamieszczonych w nim norm. Innymi słowy, przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego ma charakter zakodowanych w nim norm prawnych i sposób kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W konsekwencji, dla uznania uchwały organu stanowiącego j.s.t. za akt prawa miejscowego wystarczy, jeżeli zawiera ona co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, obowiązującą powszechnie, tj. skierowaną "na zewnątrz" administracji, do podmiotów spoza jej struktury (por.: wyrok NSA z 05.04.2002 r., I SA 2160/01, LEX nr 81765; postanowienie NSA z 11.03.2008 r., II OSK 304/08, CBOSA; a także wyrok NSA z 09.12.2011 r., II OSK 2039/11, CBOSA, i tam przywołane dalsze orzeczenia NSA i wypowiedzi doktryny; por. też D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2015, s. 66–73). Należy przy tym podkreślić – mając na względzie systemowe powiązania danego aktu z innymi aktami normatywnymi – że znaczenie i charakter normatywny mają nie tylko przepisy aktu prawnego ustanawiające kompletne normy prawne, ale także takie, które stanowią element normy, której zrab zawarty jest w innym akcie prawnym (por. wyrok TK z 22.09.2006 r., U 4/06, OTK-A 2006, Nr 8, poz. 109).

W ocenie Sądu taki właśnie charakter – aktu prawa miejscowego – ma uchwała w sprawie nadania, jak i zmiany statutu samodzielnemu publicznemu zakładowi opieki zdrowotnej, podejmowana przez radę powiatu na podstawie upoważnienia zawartego w przepisach art. 42 u.d.l.

Wskazuje na to już przedmiot regulacji statutowej – tak jak został on wyznaczony przepisami ustawy o działalności leczniczej. Zgodnie z art. 42 ust. 2 u.d.l. w statucie podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą (a więc m.in. w statucie s.p.z.o.z. – vide: art. 2 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.d.l.) określa się: (1) nazwę podmiotu, o którym mowa w ust. 1, odpowiadającą rodzajowi i zakresowi udzielanych świadczeń zdrowotnych; (2) siedzibę podmiotu, o którym mowa w ust. 1; (3) cele i zadania podmiotu, o którym mowa w ust. 1; (4) organy i strukturę organizacyjną podmiotu, o którym mowa w ust. 1, w tym zadania, czas trwania kadencji i okoliczności odwołania członków rady społecznej, o której mowa w art. 48, przed upływem kadencji; (5) formę gospodarki finansowej. Jest to zaledwie minimalna, a nie wyczerpująca treść statutu, na co wskazuje otwarty charakter klauzuli zamieszczonej w art. 42 ust. 1 u.d.l., w myśl której statut określa ustrój podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, "a także inne sprawy dotyczące jego funkcjonowania nieuregulowane w ustawie" (por. F. Grzegorzczak [w:] F. Grzegorzczak (red.), Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz, Warszawa 2013, uw. 2 do art. 42). Jakże to "inne sprawy" należą do materii statutowej, pokazuje już art. 42 ust. 3 u.d.l., zgodnie z którym "statut może przewidywać prowadzenie określonej, wyodrębnionej organizacyjnie działalności innej niż działalność lecznicza". Z kolei z treści art. 23 u.d.l. (w zw. z art. 42 ust. 1 in fine u.d.l.) wynika, że przedmiotem regulacji statutowej objęte są także, nieuregulowane w ustawie, "sprawy dotyczące sposobu i warunków udzielania świadczeń zdrowotnych" (dopiero bowiem w zakresie pozostałym, tj. nieuregulowanym w ustawie i w statucie, sprawy te określa regulamin organizacyjny ustalony przez kierownika).

Przedstawione regulacje statutowe stanowią substrat norm adresowanych nie tylko do podmiotu leczniczego, któremu statut jest nadawany, ale również – zwłaszcza jeśli idzie o regulacje dotyczące rodzaju oferowanych przez dany podmiot świadczeń zdrowotnych, a także sposobu i warunków ich udzielania – do osób spoza struktury organizacyjnej tego podmiotu, w tym do aktualnych i, co tu szczególnie istotne, potencjalnych pacjentów. Regulacje statutowe mogą stać się źródłem pewnych uprawnień lub roszczeń dla tych osób, czego dowodzi choćby przepis art. 15 u.d.l., który stanowi, że podmiot leczniczy nie może odmówić udzielenia świadczenia zdrowotnego osobie, która potrzebuje natychmiastowego udzielenia takiego świadczenia ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia. Chodzi w tym przypadku, rzecz jasna, o świadczenia zdrowotne, które mieszczą się w zakresie świadczeń udzielanych przez ów podmiot leczniczy. Zakres takich świadczeń określany jest zaś, w pierwszej kolejności, w statucie tego podmiotu. Postanowienia statutowe w tej materii powinny, oczywiście, znaleźć swoje odzwierciedlenie w treści wpisu do rejestru działalności leczniczej (vide: art. 100 ust. 1 pkt 5 i art. 106 ust. 3 pkt 5 u.d.l.), legitymującego, w świetle art. 103 u.d.l., prowadzenie działalności leczniczej w zadeklarowanym w statucie (i "przepisanym" do rejestru) zakresie (treść wpisu do rejestru, a zwłaszcza ujawniony w rejestrze zakres udzielanych świadczeń zdrowotnych, wyznacza przedmiot i granice działalności leczniczej dozwolonej do wykonywania przez dany podmiot – zob. wyrok WSA z 04.09.2014 r., IV SA/Po 637/14, CBOSA). W tym sensie zakres świadczeń zdrowotnych, jakich może udzielać – a w przypadkach objętych hipotezą przywołanego wyżej art. 15 u.d.l. jakich musi udzielić – dany podmiot leczniczy, jest pochodną unormowań statutowych tego podmiotu, co w szczególności oznacza, że w ww. przypadkach regulacja statutowa w tym zakresie w istocie dopełnia normę, której zrąb zawiera art. 15 u.d.l.

Wszystko to potwierdza tezę, że uchwała w sprawie nadania statutu podjęta na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w przepisach art. 42 u.d.l., jest aktem prawa miejscowego. Zawiera ona bowiem normy o charakterze abstrakcyjnym, niekonsumującym się przez jednokrotne zastosowanie, a jej postanowienia kształtują w sposób bezpośredni prawa pewnej kategorii potencjalnych adresatów. Uchwała ta nie ma jedynie charakteru wewnętrznego, sprowadzającego się do określenia relacji pomiędzy organami publicznych zakładów opieki zdrowotnej, gdyż jej postanowienia określają również uprawnienia podmiotów zewnętrznych, np. przez wskazanie rodzaju oferowanych przez ten zakład świadczeń zdrowotnych (zob. wyrok NSA z 11.09.2012 r., II OSK 1818/12, ONSAiWSA 2013, nr 4, poz. 63).

Należy też zauważyć, że już pod rządem poprzednio obowiązującej ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, silnie akcentowano w orzecznictwie istnienie bezpośredniego związku pomiędzy ustaleniem zakresu świadczeń zdrowotnych udzielanych przez dany publiczny zakład opieki zdrowotnej, a sytuacją prawną osób, którym te świadczenia mają być udzielane. Wskazywano mianowicie, że istnienie publicznego z.o.z. o określonym w akcie założycielskim (uchwale organu stanowiącego j.s.t. będącej aktem prawa miejscowego) zakresie świadczeń zdrowotnych, rodzi dla podmiotów, którym świadczenia zdrowotne są udzielane, publiczne prawa podmiotowe (zob. wyrok NSA z 02.04.2008 r., II OSK 1894/07, OwSS 2008, nr 97, poz. 97). W konsekwencji przyjmowano, że zarówno ograniczenie jak i rozszerzenie działalności z.o.z. i udzielanych w nim świadczeń – a więc w istocie: kształtowanie zakresu tych świadczeń – powinno się odbywać, ze względu na charakter tych norm, w drodze aktu prawa miejscowego (zob. wyrok WSA z 22.12.2009 r., III SA/Kr 159/09, CBOSA; por. też wyrok NSA z 02.04.2008 r., II OSK 1894/07, OwSS 2008, nr 97, poz. 97). Dlatego też wszelkie przekształcenia w zakresie zadań (świadczeń zdrowotnych) z.o.z. (a szerzej: zasad dostępności do tych świadczeń), choćby nawet dokonywane formalnie w trybie właściwym dla "zwykłej" zmiany statutu takiego zakładu – który to statut ówczesnie nie był uznawany za akt prawa miejscowego (o czym niżej) – traktowane były jako forma przekształcenia z.o.z., a uchwała w tym przedmiocie, jako akt prawa miejscowego podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (por.: wyrok NSA z 27.07.2010 r., II OSK 1060/10; wyrok WSA z 14.11.2013 r., III SA/Kr 844/13 – CBOSA).

Należy w tym miejscu podkreślić, na co też trafnie zwrócono uwagę w skardze, że pod rządem ustawy o zakładach opieki zdrowotnej na przeszkodzie zaliczeniu statutu z.o.z. do kategorii aktów prawa miejscowego stała nie treść, lecz tryb nadawania takiego statutu – nie był on bowiem wówczas uchwalany przez organ założycielski (uchwałę w tej sprawie podejmowała rada społeczna z.o.z. – vide: art. 39 ust 2 zd. pierwsze u.z.o.z.), a jedynie przezeń zatwierdzany. Ubocznie należy zauważyć, że mimo to już wówczas można było spotkać w orzecznictwie wypowiedzi, iż z uwagi na charakter norm zawartych w statucie publicznego z.o.z. oraz konstytutywność uchwały zatwierdzającej ów statut, uchwała organu, który utworzył publiczny z.o.z., w sprawie zatwierdzenia jego statutu jest aktem prawa miejscowego – zob. wyrok WSA z 13.10.2009 r., III SA/Kr 265/09, CBOSA). Wejście w życie ustawy o działalności leczniczej w istotnym

stopniu zmieniło sposób ustanawiania statutu s.p.z.o.z. – gdyż zgodnie z art. 42 ust. 4 u.d.l. obecnie nadaje go podmiot tworzący – co z kolei, zdaniem Sądu, nie pozostało bez wpływu na ocenę charakteru prawnego samego statutu (podobnie: wyrok WSA z 31.12.2012 r., IV SA/Wr 505/12, CBOSA).

W konsekwencji status taki należy przypisać także każdej uchwale zmieniającej tak uchwalony statut. Nowelizowanie aktów normatywnych musi być bowiem każdorazowo traktowane jako stanowienie aktów normatywnych (zob. orzeczenie TK z 07.06.1989 r., U 15/88, OTK 1989/1/10; tak też G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 115).

Wobec powyższego obecnie, w sytuacji, gdy – tak jak w rozpoznawanej sprawie – statut Szpitala Powiatowego im. prof. Romana Drewsa w Chodzieży nadawany jest uchwałą organu jednostki samorządu terytorialnego – przez podmiot tworzący, nie widać już żadnych istotnych racji, które przemawiałyby przeciwko uznaniu takiej uchwały za akt prawa miejscowego.

Przyjęcie stanowiska, że uchwała w sprawie nadania lub zmiany statutu stanowi akt prawa miejscowego, implikuje konieczność ogłoszenia takiej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym – stosownie do art. 13 pkt 2 u.o.a.n. w zw. z art. 89 ust. 2 i 4 u.s.w. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 u.o.a.n. ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Ponadto taka uchwała – jak każdy akt normatywny, zawierający przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszany w dzienniku urzędowym – powinna przewidywać stosowne *vacatio legis*, które w świetle art. 4 ust. 1 i 2 u.o.a.n., co do zasady, nie powinno być krótsze niż 14 dni.

Konkludując, Sąd w niniejszym składzie podziela pogląd Prokuratora, że uchwała z zakresu prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 u.s.p., która podlega obowiązkowi ogłoszenia, o jakim mowa w art. 43 ust.2 i art.44 u.s.p., zawierająca postanowienia niezgodne z tymi ostatnimi przepisami, skutkiem czego nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna. Przy czym nieważność ta dotyczy nie tylko jej postanowień sprzecznych z przepisami, ale dotyczy całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu jej nieogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może ona wywołać skutków prawnych w niej zamierzonych (por. wyroki NSA: z 23.10.2008 r., I OSK 701/08, ONSAiWSA 2009, nr 6, poz. 118; z 09.01.2013 r., I OSK 1608/12, CBOSA). Właściwe ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest bowiem warunkiem jego wejścia w życie – co wprost wynika z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że skoro zaskarżona uchwała, będąca aktem prawa miejscowego, zawiera w swej treści, w kwestii wejścia w życie, postanowienie w brzmieniu: „uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia” – czyli unormowanie pozostające w sprzeczności z przywołanymi wyżej przepisami art. 40 ust. 1 u.s.p., art. 43 ust. 2 i art.44 u.s.p, art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 u.o.a.n., a także art. 88 ust. 1 Konstytucji RP – to uchwała ta nie tylko nie wywołuje zamierzonych skutków prawnych, lecz jako sprzeczna z ww. przepisami jest nieważna. Ponieważ zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, to dopuszczalne jest orzekanie o jej nieważności w każdym czasie – także po upływie roku od dnia jej podjęcia.

W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Ewa Kręcichwost-Durchowska

Sędzia WSA

(-) Anna Jarosz

Sędzia WSA

(-) Maciej Busz